

## **INTERVENCIÓN Y DISCIPLINAMIENTO**

El rol de las Instituciones Financieras Internacionales en la política doméstica de los países Latinoamericanos entre 1989 y 1999. El caso argentino.



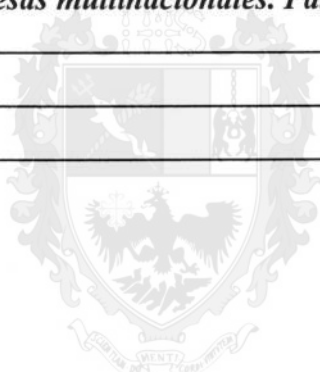
USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Alumno: Samanta Gomez Urrizola

Mail: samantaurrizola@hotmail.com

Tutor: Dra. Mirka Seitz

<b>INTRODUCCION</b>	<b>2</b>
<b>MARCO TEORICO</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO 1: CONTEXTO REGIONAL ANTERIOR A LA APLICACIÓN DEL CONSENSO DE WASHINGTON. El endeudamiento latinoamericano durante la década de 70. Crisis de la deuda. Causas estructurales y coyunturales. El caso Argentino en el período 1976-1989.</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2. EL CONSENSO DE WASHINGTON. Definición. Medidas implementadas e impacto de las mismas en las economías latinoamericanas. Rol de las IFIs. El caso Argentino en el período 1989-1999.</b>	<b>39</b>
a) Privatizaciones	59
b) Reforma de la Seguridad Social	64
c) Desregulación, apertura comercial y financiera	66
d) Flexibilización laboral	72
<b>CAPÍTULO III. ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DURANTE EL PERÍODO 1989-1999. Triangulación de intereses entre los países más desarrollados, las IFIs y las empresas multinacionales. Patrón de relacionamiento utilizado en el período.</b>	<b>78</b>
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>94</b>



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## **INTRODUCCION**

En el actual sistema interestatal los estados comparten un complejo entramado de relaciones con otras unidades interactuantes en el sistema, grupos supra o infraestatales que dinamizan y a la vez complejizan las relaciones de poder y los procesos decisorios domésticos, redefiniendo, con su propio devenir, los preceptos tradicionales de soberanía y autonomía estatal.

Los conceptos clásicos de soberanía westfaliana y de Estado como actor unitario y racional en busca de un interés nacional consensuado y delineado exclusivamente por el gobierno nacional, son redefinidos continuamente por procesos e instituciones internacionales y domésticas que plantean una gran disyuntiva a las unidades estatales.

Cada vez más actores del sistema (estados hegemónicos, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, grupos de influencia en el orden doméstico o fuerzas transnacionales económicas, políticas o terroristas) se posicionan en el juego político doméstico de “inputs” y “outputs”<sup>1</sup> debiendo ser considerados en la estructura decisoria interna de los estados ya que inciden, de diferente manera, en el grado de autonomía o de margen de maniobra real de los mismos.

Uno de los principales actores del sistema mundial son las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), organismos internacionales intergubernamentales con objetivos específicos, dentro de los cuales el poder decisorio de cada miembro es acorde a su aporte de capital: a mayor cantidad de “acciones” o capital aportado mayor poder decisorio o “voto ponderado” del estado parte<sup>2</sup>; bajo estas condiciones es difícil creer que estas organizaciones no persiguen, finalmente, las voluntades políticas de sus miembros más poderosos.

Se observa entre las unidades políticas nacionales y los demás participantes del sistema internacional una dinámica de relaciones basadas en lo que Robert Putnam denominó “Juegos de doble nivel”<sup>3</sup>: éste modelo postula una lógica de dos niveles de negociación para los procesos decisorios domésticos y considera a las políticas emergentes de éstas negociaciones como la resultante de un conjunto de presiones tanto internas como externas.

---

<sup>1</sup> Easton, David; Esquema para el análisis político; Amorrortu Editores; Buenos Aires; 1999.

<sup>2</sup> Bobbio Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco; Diccionario de política; Siglo Veintiuno Editores; Mexico; 2000.

<sup>3</sup> Putnam, Robert; “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”; Zona Abierta N° 74; 1996.

En el presente trabajo se esbozará un análisis acerca de la forma en que los juegos de doble nivel, en condiciones de **jugadores con profundas asimetrías** de poder, tienden a **desplazar los centros decisorios de los países menos desarrollados** hacia instancias externas.

El trabajo se centrará en la relación específica entre: los países menos desarrollados y la Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), y tendrá como objetivo realizar una descripción acerca de la manera en que ciertos **patrones de vinculación** utilizados por las IFIs tienden a **desplazar los centros decisorios domésticos** de los países menos desarrollados (PMD) hacia instancias decisorias externas, desdibujando, de ésta forma, tanto la **autonomía** estatal como el **consenso**, entendido como base democrática de las políticas públicas.

Como principal factor “posibilitador” del mencionado desplazamiento puede señalarse un proceso de **triangulación de intereses** que potencia notablemente la asimetría de poder entre los actores en cuestión y se materializa en la relación entre tres actores del sistema internacional: los gobiernos de los Países Desarrollados (PD), las Instituciones Financieras Internacionales y las empresas multinacionales.

Hay mecanismos que pueden considerarse “facilitadores” de este patrón de relacionamiento y son precisamente algunas **tácticas operativas** utilizadas sistemáticamente por las Instituciones Financieras Internacionales, como por ejemplo la imposición de condicionalidades políticas (las intervenciones e injerencias domésticas en forma de **cláusulas políticas** de obligatorio cumplimiento para el desembolso de los créditos otorgados por las IFI) y las prácticas de **disciplinamiento** de los estados ante los preceptos de las IFI.

La intención de la presente investigación consiste en arribar a una conclusión acerca de de cual es el espacio o margen de maniobra real de los PMD ante esta estructuración particular del sistema internacional.

El trabajo se centrará en el análisis del patrón de relación existente entre la República Argentina y las Instituciones Financieras Internacionales, en el periodo comprendido entre la formulación de las medidas del Consenso de Washington en 1989 y el fin del segundo gobierno de Carlos Menem en 1999.

Las IFIs jugaron durante éste período un rol clave y de carácter dual en el país: por un lado, un rol económico promocionando, regulando e implementando la agenda neoliberal en un amplio espectro de mercados e instituciones económicas; por el otro lado, un rol político ejercido mediante “el disciplinamiento y la alineación” del gobierno

nacional dentro de los estrechos límites de ajuste estructural establecidos por el Consenso.

De esta forma las IFIs se convirtieron en canales críticos para permitir la injerencia de una estructura hegemónica internacional, compuesta por fuerzas políticas y económicas globales, en el diseño de políticas públicas y agendas domésticas de un país formalmente soberano y crearon una forma específica de subordinación y control externo basada en una combinación exitosa de los tipos de poder condigno, condicionado y compensatorio.

El presente trabajo constará de **tres capítulos; en el primero**, se esbozará el escenario regional y doméstico de la Argentina durante la coyuntura anterior a la analizada: el proceso de endeudamiento de la década del setenta, la crisis de la deuda a principios de los ochenta y sus implicancias para América Latina en general y la Argentina en particular, el papel de los bancos privados y las Instituciones Financieras Internacionales durante las dos décadas anteriores a los noventa. Este capítulo tendrá como finalidad contextualizar las condiciones coyunturales y estructurales sobre las que se aplicaron las medidas del Consenso de Washington a fines de los ochenta.

**En el segundo capítulo**, se definirá el término Consenso de Washington, especificando las medidas que fueron promovidas por el mismo y el impacto de éstas medidas, en general, sobre los países en los que fue aplicado, y particularmente en los diferentes ámbitos en el contexto de la Argentina en un período de tiempo acotado entre los años 1989 y 1999. La finalidad del presente será explicitar el término Consenso de Washington y determinar cuáles fueron sus consecuencias socioeconómicas más relevantes, además de describir cuál fue el rol específico de las IFIs en la implementación, seguimiento y evaluación de las medidas de ajuste estructural, flexibilización laboral, reestructuración del sistema previsional, privatizaciones, liberalización comercial y financiera, entre otras.

**En el tercer capítulo**, se realizará un análisis sobre la estructuración particular del sistema internacional durante el período 1989-1999; este análisis se basará en el concepto de la **triangulación de intereses dominante** de la coyuntura: los Gobiernos de los Países más desarrollados, principalmente los Estados Unidos, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y las Empresas Multinacionales como representantes del poder económico transnacional. Se profundizará además en las tácticas y estrategias utilizadas por las IFIs para llevar adelante el proceso de desplazamiento de los centros

decisorios internos hacia instancias externas: prácticas de condicionalidades políticas e injerencia en la delineación de las políticas públicas.

Finalmente, se esbozará una **conclusión** donde se delinearán las consideraciones finales sobre el tema, analizando cual es el margen de maniobra real de los países menos desarrollados, y de la Argentina principalmente, ante la estructuración particular del sistema internacional imperante durante el período 1989-1999. También se plantea la posibilidad de considerar a las crisis del 2001-2002 como punto de inflexión y oportunidad de cambio para la Argentina, producto de la maduración de un proceso conocido como **“Dialéctica del poder”**.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## MARCO TEORICO

En el presente desarrollo abordaremos como tema clave las relaciones entre actores del Sistema Mundial y las resultantes políticas de un tipo particular de relacionamiento; A tal fin se puede definir a cada **actor internacional** como “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía”<sup>4</sup>.

La intención del presente trabajo es definir a los actores del sistema a partir de su **capacidades y habilidades** para cumplir el conjunto de funciones asignadas, y a partir de ahí, cumplir con las metas propuestas y no sobre la base de su naturaleza jurídica.

Las unidades interactuantes en el ámbito internacional deben presentar una serie de características que los definen como actores:

la **continuidad** en sus políticas y

la **significancia** de las mismas en los procesos del sistema mundial, en las relaciones de poder imperantes en una coyuntura determinada;

el **impacto** de las políticas de la unidad **en la formación de la política exterior** de las restantes unidades; y, por último,

el grado de **autonomía** en el proceso decisorio interno.<sup>5</sup>

Por nuestro objetivo de estudio tomaremos para el análisis, en primera instancia, a dos actores que interactúan fluidamente en el Sistema Internacional: Los **estados** y las **Organizaciones Internacionales**. Por un lado, se encuentran las **unidades estatales**, cuya voluntad no se presenta como unitaria y racional sino como producto de una puja de intereses entre grupos y sectores que ejercen presión en el ámbito doméstico e internacional y determinan, en gran medida, las políticas públicas a implementar por los gobiernos nacionales. Esta definición “comporta numerosos problemas que derivan principalmente de la dificultad de analizar completamente las múltiples relaciones que

---

<sup>4</sup> Barbé, Esther; “Relaciones Internacionales”; Ed. Tecnos; España; 1995; Pag. 117.

<sup>5</sup> Russett, B y Starr, H; World Politics. The Menu for choice; Freeman and Company; Nueva York; 1989; Pág. 65.



se han ido instaurando entre el estado y el conjunto social para detectar después los efectos en la racionalidad interna del sistema político”<sup>6</sup>.

Surge, en éste contexto, y como una de las funciones primarias del estado (junto a la organización de la coacción) **la organización del consenso** que “ debiera construirse a partir de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil sobre una diversidad de asuntos (...) pero que en la práctica (...) estaría fuertemente mediado, interceptado y obstaculizado, en la medida en que el ejercicio soberano para la definición de las políticas internas ésta atravesado por la existencia de intereses corporativos extranacionales”<sup>7</sup>.

El consenso, en su acepción más amplia “Denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos (...) se entiende en sentido relativo: más que en la presencia o ausencia de consenso se debería hablar de grado de consenso existente en determinada sociedad o subunidad (...) Desde el punto de vista de la vida política se puede distinguir entre (...) Consenso relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema (lo que los anglosajones designan con la expresión *rules of the game*), y consenso que tiene por objetivos ciertos fines o instrumentos particulares (...) También es importante distinguir entre consenso en un nivel de enunciados generales y posiciones asumidas sobre cuestiones específicas (...) Puesto que el grado de consenso varía de sociedad en sociedad y de período en período, uno de los problemas más importantes concierne a los factores que presumiblemente influyen sobre el grado de consenso(...)”<sup>8</sup> Las consecuencias de un bajo grado de consenso serían llanamente los de una sociedad en que “la motivación del comportamiento de los individuos estuviese confinada exclusivamente o al temor de coerción o a la persecución de sus intereses particulares”<sup>9</sup>. Por otro lado, se encuentran las **organizaciones internacionales** que podrían definirse desde una óptica jurídica como “asociaciones voluntarias de estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes,

---

<sup>6</sup> Bobbio Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco; Diccionario de Política; Siglo veintiuno editores; México; 2000; Pag. 541.

<sup>7</sup> Corbalán, María Alejandra; El banco Mundial: Intervención y Disciplinamiento; Editorial Biblos; Buenos Aires; 2002; Pag. 13.

<sup>8</sup> Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco; “Diccionario de Política”; Siglo Veintiuno editores; Mexico; 2000; Pag. 315-317.

<sup>9</sup> IDEM; Pag. 318.



encargados de de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros”<sup>10</sup>.

En la practica real de las instituciones internacionales puede observarse una marcada tendencia a la utilización de la mismas como **instrumentos políticos** de los **estados más poderosos**, cuyos intereses prevalecen, muchas veces, en los procesos decisorios internos de dichas organizaciones; los **intereses sectoriales transnacionales** también ejercen con frecuencia una influencia directa en dichos procesos.

El caso de los **Organismos Financieros Internacionales** es paradigmático debido a que el poder decisorio de cada miembro al interior de los mismos es consecuencia directa del aporte de capital de cada estado: el **voto ponderado** y el **poder de veto** son el reflejo más concreto de esta lógica empresarial “En los entes internacionales de financiamiento (...) se atribuye un voto que es proporcional a la cuota de capital suscripto por el estado, con el fin de permitir una mayor influencia a los estados que contribuyen con un mayor aporte financiero en las actividades del ente”<sup>11</sup>.

Las políticas de muchas negociaciones internacionales pueden concebirse como un **Juego de doble nivel** “En el nivel nacional los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos mientras sus países, aún siendo soberanos, sean interdependientes”<sup>12</sup>.

El proceso se compone de dos fases: por un lado, la negociación entre los actores implicados en la negociación internacional, lo que lleva a un acuerdo provisional (Nivel 1) y por otro lado, las discusiones dentro de cada grupo a nivel nacional sobre si ratificar o no dicho acuerdo (Nivel 2). Esta secuencia es útil para la explicación pero no

---

<sup>10</sup> Díez de velazco, M; Las organizaciones internacionales; Ed. Tecnos; Madrid; 1999; Pag. 41.

<sup>11</sup> Bobbio Norberto, Matteucci Incola y pasquino Gianfranco; Diccionario de Política; Siglo veintiuno Editores; México; 2000; Pag. 1104.

<sup>12</sup> Putnam Robert D.; “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”; pág. 79; en Zona Abierta; 1996.Pag.79.